



O Turismo e as implicações do desenvolvimento endógeno

Artigo Completo

Dores Cristina Grechi (UEMS) cgrechi@uol.com.br

Eliana Lamberti (UEMS) lililamberti@hotmail.com

Resumo:

Este artigo pretende relacionar a teoria do desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento regional do turismo, segundo o Programa Nacional de Regionalização do Turismo do governo federal, em vigência no período de 2003 a 2010 e retomado em 2013. A metodologia é classificada como estudo de caso, a partir da análise do destino turístico Bonito-MS. Utilizou-se, para isso, pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico pautou-se em estudos sobre desenvolvimento endógeno, desenvolvimento regional e governança. Os resultados apontam a relação diretamente proporcional entre ações de desenvolvimento endógeno, o crescimento do turismo, a dinamização da economia local e a existência de políticas adequadas ao fortalecimento da governança local. A título de conclusão, foram indicadas algumas diretrizes estratégicas em nível de políticas federais, estaduais e municipais que servirão de suporte para fomentar o desenvolvimento endógeno nos destinos turísticos brasileiros.

Palavras-chave: Desenvolvimento endógeno, Turismo, Políticas, Regionalização.

1-Introdução

A mudança de paradigmas econômicos ocorrida a partir dos anos 1980 (leia-se aumento da concorrência nos mercados, ajuste dos sistemas produtivos nacionais, formas mais flexíveis de produção, novos espaços produtivos) requereu a inclusão da temática sustentabilidade no âmbito do desenvolvimento. O termo sustentabilidade ampliou o foco de atenção dos governos para aspectos sociais, culturais, ambientais e políticos, além dos econômicos.

Concomitantemente, outras formas de participação da sociedade surgiram a fim de robustecer o processo democrático e incrementar a capacidade econômica ou mesmo resgatar do ostracismo de diversas regiões ao redor do mundo. Muitos organismos já consolidados precisaram adaptar-se ao século XXI a fim de não perecerem frente às inovações sociais, tecnológicas e políticas. Estrategicamente, buscaram ações integradas e abriram-se para que a sociedade pudesse se sentir representada, caracterizando uma era de novas institucionalidades.

É a partir da década de oitenta que o termo sustentabilidade ganha espaço também na literatura técnica sobre desenvolvimento turístico, sinalizando a importância da participação da comunidade local na tomada de decisões a respeito das estratégias de desenvolvimento dos destinos turísticos. No bojo destas transformações, o “local” e o “regional” assumem relevância no processo de planejamento imprimindo as particularidades de cada local num cenário de competição global.



Para apreender o papel que a atividade turística pode desempenhar no processo de desenvolvimento regional, é necessário destacar que esta atividade socioeconômica corresponde à produção de bens e serviços de caráter dinâmico e extremamente sensível ao comportamento das variáveis macroeconômicas.

Os aspectos macroeconômicos deste segmento econômico se referem ao efeito multiplicador que a indústria do turismo proporciona no nível de renda, na geração de empregos diretos e indiretos e nos investimentos, além dos impactos nas contas nacionais e no balanço de pagamentos. Da mesma forma, o governo pode influenciar o setor por meio de subsídios, impostos e políticas econômicas que afetam positivamente ou negativamente a atividade turística.

Esta relação comprova a importância do planejamento público para estimular a atividade turística enquanto alternativa para o desenvolvimento socioeconômico. Deste entendimento deriva também a função dos agentes locais no sentido de proporem leis e mecanismos que fortaleçam a atividade, estimulem a cooperação entre a iniciativa privada e pública, garantam a infraestrutura básica e exijam ações concretas dos governos locais.

É nesse contexto que se insere a proposta das próximas páginas: discutir a importância da regionalização no desenvolvimento turístico e do atual Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT e analisar a experiência de Mato Grosso do Sul, em especial do município de Bonito, à luz dos pressupostos do desenvolvimento endógeno.

2-A perspectiva do desenvolvimento endógeno

Os novos paradigmas em curso possuem uma dimensão global no que se refere aos sistemas produtivos e aos mercados, entretanto, há implicações locais porque é um processo vinculado ao território uma vez que a dinâmica produtiva depende das decisões sobre investimento e localização tomadas pelos atores locais. A atratividade de cada território deriva, portanto, do comportamento dos atores locais e das instituições que contribuem para o funcionamento do mercado local.

Nessa dinâmica, as empresas inovadoras passaram a concentrar um papel central diante da internacionalização dos mercados e da produção que está ligada à informação e uso de novas tecnologias.

Esse novo contexto exigiu novos parâmetros para a questão do desenvolvimento e dos fatores que determinam os processos de acumulação de capital de modo que a questão central da dinâmica e da mudança estrutural das economias locais e regionais enalteceu a importância de se identificar os processos de acumulação de capital que impulsionam o desenvolvimento econômico. De modo pontual, tornou-se imperante uma visão da dinâmica econômica e social que permita considerar as respostas dos atores econômicos e identificar os mecanismos de desenvolvimento. (BARQUERO, 2001).

A Teoria do Desenvolvimento Endógeno (TDE) surge como instrumento de análise e interpretação dessa nova dinâmica ao considerar a acumulação de capital e progresso tecnológico como fatores chaves no crescimento econômico e desenvolvimento autossustentado porque incorpora a noção de economias de escala¹, economias externas² e

¹ Corresponde à produção de bens em larga escala com vistas a redução de custos; resultam da racionalização intensiva da atividade produtiva decorrente do empenho sistemático de novas tecnologias e processos de automação, organização e especialização do trabalho.



internas e redução de custos totais e de transação. Ao enfatizar o papel dos atores econômicos, privados e públicos nas decisões de investimento e localização, a TDE entende que o desenvolvimento ocorre em consequência da utilização do potencial e do excedente gerado localmente. Para tanto, é fundamental ativar a criação e difusão de inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e de diversidade e o fortalecimento das instituições.

Para Barquero (2001), o desenvolvimento econômico e a dinâmica produtiva são variáveis dependentes da introdução e da difusão das inovações³ e do conhecimento que impulsionam a renovação do sistema produtivo e por isso a acumulação de capital se traduz em acumulação de tecnologia e conhecimento. O autor destaca que os efeitos econômicos das inovações dependem de como as mesmas se difundem no tecido produtivo e de qual é a estratégia tecnológica adotada. A difusão das inovações e do conhecimento estão condicionadas pelo entorno (empresas, instituições, atores econômicos e sociais) que melhoram o “estoque” de conhecimento tecnológico e criam economias externas. A organização do entorno (onde se estabelecem as relações entre empresas, provedores e clientes) condiciona a produtividade e a competitividade das economias locais. Por isso, o sistema de empresas locais é um dos mecanismos pelos quais ocorre o crescimento e a mudança estrutural e onde concentra-se o potencial de desenvolvimento econômico local. Nas palavras do autor: “O espaço de competitividade criado pelo processo de globalização induz as cidades a responderem estrategicamente através de iniciativas locais, capazes de estimular os processos de desenvolvimento endógeno.” (BARQUERO: 2001, p.24).

Para a TDE, o processo de desenvolvimento possui raízes institucionais e culturais que favorecem ou não a atividade econômica. O Sistema de instituições permite produzir bens públicos e relações de cooperação entre atores que contribui para a aprendizagem e inovação propiciando maiores condições de competitividade. Logo, é necessário um sistema institucional evoluído e complexo que permita reduzir custos (e de transação), aumentar a confiança entre os atores, estimular a capacidade empresarial, fortalecer a rede de cooperação, incentivar os mecanismos de aprendizagem e interação. Nessa perspectiva o olhar de “baixo para cima”, ou seja, proveniente do ambiente institucional local, deve nortear a política de desenvolvimento.

Barquero (2001) chama a atenção para o que ele denomina de fator de eficiência H. Os fatores de acumulação que formam um sistema que permite aumentar o efeito de cada um no processo de acumulação dando um efeito ampliado. São eles: inovações e difusão do conhecimento, flexibilidade e complexidade institucional, desenvolvimento urbano do território, organização flexível da produção e políticas. É a atuação combinada desses elementos que define uma trajetória positiva (circulo virtuoso) ou negativa (vicioso). Nas palavras do autor:

(...) o desenvolvimento endógeno é uma interpretação que permite explicar os processos de acumulação de capital e identificar os mecanismos que contribuem para o aumento da produtividade e competitividade de cidades e regiões. É uma interpretação voltada para a ação, associada ao momento em que a sociedade civil se mostra capaz de dar, mediante a política de desenvolvimento local, uma resposta aos desafios produzidos pelo aumento da concorrência nos mercados. (BARQUERO: 2001, p.33)

² Aqui é possível relacionar com economias de aglomeração.

³ Radicais e incrementais.



O paradigma proposto pela TDE pode ser sintetizado pelo entendimento de que o sistema produtivo se expande e se transforma pela utilização do potencial de desenvolvimento existente no território mediante investimentos realizados por empresas e agentes públicos e sob o crescente controle da comunidade local.

O crescimento e a mudança estrutural necessários resultam das estratégias e decisões de investimento das organizações que operam nos mercados e estão integradas a esses condicionadores da dinâmica econômica que são os entornos institucionais e culturais.

Ou seja, o objetivo da TDE é buscar o bem estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto e de acordo com as características e capacidades de cada economia e sociedade locais. O enfoque territorial prepondera porque o território é o agente de transformação porque concentra o conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) formadores de seu potencial de desenvolvimento.

E ainda, o desenvolvimento econômico é apreendido por meio das dimensões econômica, sociocultural e política. A primeira dimensão corresponde ao sistema específico de produção capaz de assegurar aos empresários locais o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade que lhes garantem competitividade. A dimensão sociocultural se refere ao modo como os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações que incorpora os valores da sociedade ao processo de desenvolvimento. Por fim, a dimensão política se materializa nas iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento sustentável.

Portanto, as iniciativas locais precisam conjugar a eficiência na alocação dos recursos públicos e privados, a equidade na distribuição da riqueza e do emprego e o equilíbrio em termos de meio ambiente. Para isso, a busca pelo desenvolvimento endógeno deve pressupor a gestão descentralizada haja vista não haver um único caminho para o desenvolvimento e considerar que a resposta local não está predeterminada uma vez que depende do potencial de crescimento, do sistema organizacional e dinâmica de aprendizagem de cada território.

2.1-O Programa Nacional de Regionalização do Turismo (PNRT)

Para analisar o PNRT é importante resgatar alguns aspectos da história mais recente do turismo nacional. Desde 1996 que a abordagem a respeito do planejamento e organização do turismo brasileiro vem sofrendo transformações relevantes. O primeiro programa que considerou o turismo de maneira territorialmente ampla foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) cujo foco direcionou-se para a gestão do turismo no âmbito municipal. O PNMT surgiu sob a orientação das diretrizes da Organização Mundial do Turismo (OMT) com sede em Madri e refletia as novas tendências de planejamento e gestão em que a participação da sociedade e a descentralização da gestão assumiam posição destacada no cenário mundial.

Nesse contexto, a atividade turística nacional iniciou um processo de construção de novas instituições de participação e representação turísticas tripartites (sociedade cível, governo e empresários) ilustradas pela figura dos Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR).

Os COMTUR's foram constituídos por entidades públicas e privadas diretamente interessadas no desenvolvimento da atividade turística e recebiam, em alguns casos, o apoio



de um Fundo Municipal de Turismo, cujos recursos provinham de diversas fontes, dentre elas: percentual sobre impostos municipais, taxas arrecadadas em eventos e festas populares, cobrança sobre exploração de atrativos turísticos de domínio público. Vale ressaltar que a grande maioria desses Conselhos não sobreviveu em função de que os Fundos existiam apenas de fato e não de direito, ou seja, a Câmara de Vereadores aprovava a lei de criação do fundo, porém o orçamento aprovado não era executado (seja por descaso do poder público local ou por falta de articulação do próprio Conselho cuja eficiência espelhava a capacidade local de trabalhar em conjunto e “junto” com as Prefeituras Municipais).

Destacam-se, nesta época, outros programas do governo federal que objetivavam sanar problemas infra estruturais relacionados ao turismo, dentre eles tem-se PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo) e o PROECOTUR (para a região amazônica). Estes programas previam recursos externos para viabilizar a construção de aeroportos, estradas, saneamento básico e outras obras que possibilitassem o desenvolvimento sustentável do turismo.

Até 2002, quase todos os municípios brasileiros tinham constituído os seus COMTURs, mesmo que muitos dos produtos turísticos⁴ não estivessem prontos para o consumo. Apesar da grande parte dos recursos federais continuar sendo distribuída de maneira aleatória e partidariamente, o discurso de lideranças empresariais e políticas passou a refletir positivamente no cenário econômico do turismo no país, na questão da sustentabilidade da atividade e na necessidade de uma gestão mais participativa, e isso pode ser considerado um grande avanço rumo à etapa seguinte de criação do Ministério do Turismo em 2003.

A criação do Ministério do Turismo estabeleceu um divisor de águas no panorama turístico nacional. A institucionalização da atividade por meio de um ministério próprio e de outras instâncias de governança promoveu ações importantes em nível de superestrutura e infraestrutura turística. A estrutura do Ministério foi composta por uma Secretaria de Políticas de Turismo (na qual reside o Programa Nacional de Regionalização do Turismo); uma Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo. E ainda, o governo federal estabeleceu metas arrojadas, consolidadas pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007 na época, sendo elas:

Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; gerar 8 bilhões de dólares em divisas; aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos, e ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal. (Ministério do Turismo, 2003, p.23).

Com o propósito de atingi-las estruturaram-se sete Macros Programas denominados: Gestão e Relações Institucionais; Fomento; Infra Estrutura; Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; Qualidade do Produto Turístico; Promoção e Apoio à Comercialização e Informações Turísticas.

⁴ Produto turístico: “O conjunto de atrativos, equipamentos e serviços turísticos acrescidos de facilidades, localizados em um ou mais municípios, ofertado de forma organizada por um determinado preço”. (MTUR, 2007, p. 17)



A estratégia da política regional para o turismo no Brasil pautou-se fundamentalmente na ideia de que a descentralização da gestão da atividade turística por meio da regionalização era essencial para a eficiência da política nacional de turismo proposta pelo atual governo. Sendo assim, foi apresentado ainda em 2003 o Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT. Este programa consubstanciou-se em dois documentos que servem de norte para sua execução: Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas e Roteiros do Brasil – Diretrizes Operacionais.

Segundo o documento “Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas”:

A regionalização do Turismo é um modelo de gestão de Políticas Públicas descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (Brasília, 2004, p. 11).

O princípio básico desta tentativa de regionalizar o turismo nacional consiste em elevar a qualidade e a competitividade do turismo nas regiões do Brasil, impulsionando a produção turística e posicionando melhor o país no *ranking* de destinos turísticos mundiais mais procurados pela demanda internacional.

Um dos desafios do Programa de Regionalização em detrimento à Municipalização proposta durante o governo de FHC era:

Enquanto esta última restringia o processo político a um núcleo organizado em termos político-administrativos (i.e. o município); o êxito da política atual ainda depende da criação e do bom andamento de arranjos produtivos locais e regionais que gerem capacidade gerencial numa nova esfera que não dispõe de representantes tradicionais. (COBOS, PAIXÃO E SILVEIRA, 2006, p. 131).

A relação entre os objetivos regionais e a eficiência nacional, conforme discute Richardson (1975) apresenta-se comprometida, muito provavelmente em virtude de que a proposta Nacional não levou, mais uma vez, em consideração os limites de cada uma das regiões estabelecidas, que nada mais são do que o reflexo da própria conjuntura nacional. Para Richardson (1975, p. 371) “Os planos e políticas regionais devem ser concebidos tanto em relação às metas nacionais quanto às regionais, sendo muito raros os programas com um único objetivo”.

É sabido que um plano de desenvolvimento regional para o turismo deve levar em conta, também, o interesse nacional, seja do ponto de vista dos objetivos econômicos, ou sob a forma de restrições. Muitas vezes ao se elaborar uma política regional devem-se considerar objetivos múltiplos, inclusive que fogem da esfera estritamente econômica e são mais difíceis de mensurar, invalidando o uso exclusivo da análise econômica e lançando mão de procedimentos interdisciplinares.



O caráter complexo dos problemas regionais, as condições de incerteza, a pertinência de critérios não econômicos e a probabilidade de restrições relativas a um orçamento limitado, todos estes fatores que tornam a análise de sistemas uma metodologia útil para a política de desenvolvimento regional. Essa técnica certamente tem um grande futuro na economia regional, ainda que seu potencial tenha sido pouco explorado até agora. (RICHARDSON, 1975, p.373)

Outro aspecto a ser observado refere-se às diferenças nos diagnósticos das dificuldades das diversas regiões e as suas respectivas soluções.

As bases de dados diferem também de estado para estado, de região para região. Tendo em vista a carência de informações em algumas Unidades da Federação, ou mesmo o atraso na divulgação desses resultados, estimam-se, precariamente, valores para a composição de inúmeras séries temporais. (STILPEN, 2007, p. 02).

No contexto atual de análise da política regional para o turismo é premente a necessidade de organização estatística sistematizada e padronizada das informações e a formulação de planos e demais instrumentos políticos ou, no mínimo, uma revisão dos que aí estão para atingir mais eficientemente, pelo menos em nível regional, os objetivos escolhidos pelo Ministério do Turismo de desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; e, estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

Beni (2006, p. 32) deixa claro o problema central a respeito do Programa de Regionalização: “O que temos visto com muita frequência são cenários de roteirização regionalizada em vez de regionalização sustentável do turismo, este sim, o alvo e a meta do governo federal” e ainda: “A ponta absolutamente não entendeu os postulados e a abrangência do Programa de Regionalização do Turismo. Não há planos, não existem projetos”.

Em 2013, após dez anos da criação do Ministério do Turismo, o governo federal, lançou uma nova versão do PNRT. Para esta nova etapa o governo afirma que a prioridade será realizar um amplo diagnóstico das necessidades e potencialidades dos municípios e regiões turísticas. O Programa estava parado desde 2010 e agora o objetivo é categorizar os municípios de acordo com o grau de desenvolvimento do turismo em que se encontra. Tal categorização norteará a aplicação das políticas públicas de acordo com as necessidades de cada região, desde a mais básica, como o apoio à estruturação da gestão turística municipal, até a mais avançada, como a promoção internacional dos destinos⁵.

O Programa foi avaliado em consulta pública durante trinta dias no portal do MTUR e recebeu 400 contribuições. Espera-se que com esta nova fase em ação, os estados se inspirem a construir também os seus diagnósticos e fomentem práticas desta natureza nas secretarias municipais, pois é de conhecimento geral que os municípios brasileiros são, em sua maioria,

⁵ Segundo notícia publicada no Jornal de Turismo (acesso em 30/05/2013) “O diagnóstico será realizado tendo como base oito eixos de gestão, estruturação e promoção: gestão descentralizada, planejamento e posicionamento de mercado, qualificação profissional, empreendedorismo e promoção de investimento; infraestrutura, informação ao turista, promoção e apoio à comercialização e monitoramento”.

desprovidos de bancos estatísticos ou históricos de dados de qualquer natureza. Nenhum programa ou política será bem sucedido se não estiver pautado em um conjunto de indicadores que demonstrem o grau de desenvolvimento alcançado.

3-Resultados e discussão

3.1-A experiência sul-mato-grossense

A análise do turismo nas regiões estabelecidas pelo governo do Estado de Mato Grosso do Sul, através dos COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento ou de outros estudos turísticos, como o próprio PNRT, carece de informações sistematizadas sobre as cidades cuja influência econômica e social polariza mercadorias, serviços, tráfego, e promove alto poder de atração e disseminação do desenvolvimento.

Um dos grandes entraves atualmente refere-se à falta de critérios para tomada de decisões e para o estabelecimento de metas e diretrizes nos estados no que concerne ao desenvolvimento profissional do turismo.

Em Mato Grosso do Sul, por exemplo, além dos COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento; tem-se o PDTUR – Plano de Desenvolvimento Turístico e o MS 2020 – Cenários para MS até 2020, o que auxiliaria e anteciparia etapas no alcance das metas estabelecidas pelo governo federal. É evidente que alguns locais apresentam, por sua localização e características físicas e geográficas, potencial elevado para se transformarem em vetores de crescimento, incorporando, inclusive, o setor turístico.

Um dos problemas do PNRT, talvez o maior, é que induz os Estados a se organizarem em regiões turísticas, porém, na hora de distribuir recursos ou capacitar para o trabalho em conjunto, o Governo Federal e demais Ministérios que não o de Turismo, ou até mesmo o próprio, ignoram a premissa da “região” e distribuem recursos aleatoriamente ou partidariamente, estimulando novamente o trabalho individual e quebrando a cultura do associativismo e o potencial de Arranjos Produtivos Locais (APLs) de turismo. Ou seja, o próprio objetivo do programa de consolidar novos produtos turísticos competitivos em cada Estado se perde em virtude da forma como o processo vem sendo conduzido nos diversos Fóruns/Conselhos estaduais de turismo⁶. Primeiro, porque não há uma política estadual de turismo clara e construída de forma participativa; segundo, porque não há clareza da importância disto para governantes e nem para os membros dos fóruns, pois se isso fosse claro para eles a cobrança seria inevitável e, terceiro, porque o próprio Ministério do Turismo parece não exercer nenhum acompanhamento sistemático sobre a atuação dos fóruns estaduais e nem capacitá-los para este tipo de arranjo institucional participativo e propositivo.

As instituições participantes continuam atuando como meros coadjuvantes passivos, acatando, ou melhor, “votando” em ações fragmentadas e projetos efêmeros, tanto por parte do poder público estadual como por parte dos governos municipais, exercendo uma pseudo-democracia. Enquanto isso, um ou outro município cujo “produto” turístico tenha um poder de atração em nível internacional (Bonito e Corumbá, por exemplo) consegue sobreviver à custa de “muita” beleza natural, de alguns empresários visionários e certos governantes sensíveis à causa do turismo e coerentes com as tendências cada vez mais fortes de profissionalização do setor.

⁶ No início do Programa de Regionalização houve uma tentativa de definir três regiões prioritárias por estado de forma a serem estas regiões as responsáveis por desencadear a profissionalização do setor e receber maior atenção do Governo Federal. A definição até ocorreu, porém os recursos e os projetos continuaram sendo distribuídos de maneira aleatória.



A solução parece encontrar-se no fortalecimento dos arranjos institucionais já existentes a partir de políticas sólidas e efetivas de médio e longo prazo para o turismo no Estado com planos e programas bem definidos, a princípio nos municípios ou regiões vetores de crescimento⁷, conforme a proposta do próprio PNRT e num segundo momento para aqueles cujas pesquisas indicarem a existência de fluxo turístico relevante econômica, social e culturalmente. Porém, o Estado não possui um banco de dados coeso e sistemático sobre indicadores turísticos. Este deveria ser o primeiro e mais urgente projeto de desenvolvimento do turismo de qualquer Estado que pretenda estabelecer-se como destino turístico mundial, do contrário não se pode ter visão em longo prazo e nem mesmo elaborar programas ou políticas eficientes.

A relação entre transformações institucionais e desenvolvimento regional parecem servir adequadamente para reforçar a tese sobre as fraquezas institucionais de cada região turística e a repercussão destas fraquezas no desenvolvimento da atividade turística no Estado de Mato Grosso do Sul.

A ideia central deixa clara a importância do controle rigoroso sobre cada região, do levantamento de dados e estatísticas sobre a produção; da necessidade de arbitragem e de construir ambientes institucionais propícios à inovação, através da constante qualificação e educação para o aprimoramento das atividades econômicas inerentes a cada região turística.

A realidade sul-mato-grossense mostra que apenas o município de Bonito, desde 1996, implantou um sistema de *voucher*⁸ padronizado com o qual controla o número de visitantes por dia em cada um dos passeios existentes na cidade. Aliás, Bonito pode ser considerado um exemplo de que investimento em capacitação da população, criação de instâncias de participação e apoio governamental direcionado por políticas adequadas pode dar certo. No período em que a cidade recebeu estes estímulos houve uma grande transformação no local que por fim espalhou-se, mesmo que arrefecidamente, nos municípios vizinhos de Jardim e Bodoquena. O município, que antes da década de noventa, explorava agricultura, pecuária e extração de calcário precisou adequar-se rapidamente a uma nova demanda relacionada à exploração da atividade turística. A adaptação para o turismo consistiu num processo rico de inovações (o *voucher* padronizado é um exemplo) resultantes de capacitações para os municípios, investimentos em infraestrutura, criação de novos arranjos institucionais que estabeleceram as regras do jogo e proporcionaram a participação dos atores envolvidos com a atividade. O contexto histórico, social, geológico e geográfico permitiu que, em Bonito, ocorressem inovações e transformações sociais e econômicas capazes de gerar desenvolvimento. Abaixo, alguns dados que permitem reforçar esta afirmação:

⁷ O próprio ministério já enxergou esta necessidade e a partir de 2007, em convênio com a Fundação Getúlio Vargas, propôs o projeto “Destinos Indutores” que tem por objetivo estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, bem como definir parâmetros para aferição deste padrão, avaliar o estágio de desenvolvimento dos destinos indutores e elaborar plano de ação. O projeto faz parte do Macro Programa: Regionalização do Turismo, do Programa: Planejamento e Gestão da Regionalização sob a tutela da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Fonte: www.turismo.gov.br acessado em 19/03/2008.

⁸ Implantado desde 1996, o modelo de Gestão através do *Sistema de Voucher Único* – Controle de Arrecadação de Impostos dos Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN – abrange toda movimentação da prestação de serviços pela cadeia turística: guias de turismo, agências / operadoras e atrativos, permitindo-se assim, levantar indicadores como fluxo de visitação de acordo com a capacidade de carga dos atrativos, índices de crescimento, estimativa de fluxo e sazonalidade, dos mais de 060 passeios como opções. Fonte: Fundtur, 2006. Indicadores Turísticos de MS.

Tabela 1.1 BONITO – SERRA DA BODOQUENA / Sistema de Voucher Único – Série 1996 – 2012/Visitação aos Atrativos Turísticos. Quantitativo estimado de visitantes: 1996 – 2012

ANO	TOTAL De visitas	FLUXO ESTIMADO De turistas
1996	106.641	35.547
1997	142.387	47.463
1998	145.279	48.427
1999	186.363	62.121
2000	175.954	58.651
2001	178.069	59.356
2002	216.829	72.276
2003	228.853	76.284
2004	222.719	74.240
2005	219.532	73.177
2006	210.453	70.151
2007	s/d	s/d
2008	170.006	111.000
2009	265.397	170.000
2010	276.164	180.000
2011	304.885	199.000
2012	371.609	242.000

*s/d – sem dados

Fonte: Levantamento realizado através do *voucher* único. Secretaria Municipal de Turismo de Bonito – Central do ISSQN. **Nota:** Estimativa de Fluxo considerando que cada turista visita três atrativos, em média.

Os números da tabela mostram que de 1996 a 2012 houve períodos de aumento do fluxo de visitantes e momentos de queda. De 1999 a 2001 o fluxo sofreu queda e o mesmo aconteceu de 2004 a 2008. A partir de 2009 o fluxo voltou a crescer consideravelmente, de 2008 a 2012 sofreu um aumento de 118%. Conforme informações da Secretaria de Turismo do município, os gastos estimados dos turistas em 2012 somaram cento e sessenta e um milhões de reais. A população local também aumentou conforme dados IBGE (2010),



passando de 15.553 em 1990, para 19.529 habitantes em 2010. Em 2013, segundo dados retirados do site do Conselho Municipal de Turismo de Bonito, acessado em junho de 2013, atualmente existem 72 empresas oferecendo serviços de hospedagem, entre hotéis e pousadas de pequeno a grande porte, somando 4534 leitos. Existem 49 agências operando no mercado; aproximadamente 80 (oitenta) guias de turismo credenciados pelo Ministério do Turismo; mais de 25 (vinte e cinco) sítios turísticos, dos quais são oferecidos 33 (trinta e três) atividades; vários serviços de locação de automóveis, vans, motos e bicicletas; entre bares, restaurantes e lanchonetes. Além disso, o Município conta com um moderno centro de convenções e um aeroporto. Ainda:

Não se pode negar o progresso dos últimos anos em função do turismo. Afinal, atualmente mais de 56% da mão-de-obra está voltada diretamente para esta atividade econômica. São inúmeros atores desempenhando os mais variados papéis neste processo - guias, agentes de viagem, remadores, monitores, recepcionistas, motoristas, gerentes, guardas, telefonistas etc. **Fonte:** Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio de Bonito-MS/ www.bonito-ms.com.br, acesso em 28/05/2013.

É atribuída ao turismo uma série de melhorias e transformações no município. De 1991 à 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) teve um aumento de 14%, colocando Bonito na 18ª posição em relação aos demais municípios de Mato Grosso do Sul. A mortalidade infantil registrou queda expressiva de 47% e uma expectativa de vida 8% maior e aumento em 9% do índice de renda per capita. Em 2003, a atividade turística foi responsável por 68% da arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS). A evolução do PIB *per capita* foi na ordem de 72% de 2000 para 2004.

Além destas informações, outro fator interessante se refere à quantidade de associações criadas a partir da década de 1990. Atualmente, existem dez associações representativas referentes à guias turísticos; proprietários de atrativos; meios de hospedagem; agências de ecoturismo; proprietários e operadores de botes; mergulhadores, *Bonito Convention Bureau*; Conselho Municipal de Turismo; Cooperativa Prestadora de Serviços Turísticos; Agências de Viagem e Turismo de Bonito; Fundação Neotrópica de Bonito e Sindicato Rural.

A vocação natural de Bonito para o turismo de natureza e o sistema local de gestão da atividade renderam diversos prêmios à cidade. Em 2012/2013, a cidade recebeu pela décima primeira vez o título de: "Melhor Destino de Ecoturismo do Brasil", conferido pela publicação especializada em turismo do País, a revista Viagem, da Editora Abril. Em 2007 a Prefeitura Municipal de Bonito (MS) recebeu o prêmio Top de Turismo ADVB 2007, promovido pela Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil. com o *case*: "Modelo de Gestão Ambiental e Turística: *Voucher Único*."

Diante do exposto fica claro o papel de pólo turístico que a cidade assume, recebendo um fluxo anual de aproximadamente 190 mil visitantes/ano (COMTUR/Bonito, palestra 2013, <http://www.bonito-ms.com.br>) e distribuindo-os para outros destinos da região e do Estado. Reconhecida a importância turística de Bonito e a capacidade de organização local, parece claro que a estratégia seguinte do ciclo de vida do produto Bonito mantenha-se na direção de capacitação continuada; promoção e divulgação estratégicas, respaldadas por



políticas bem direcionadas e supervisionadas com o apoio de redes de inovação e sistematização da informação e dos próprios processos inovadores. Com relação à estratégia, Barquero assinala que:

Esta deve ser instrumentada através de ações que procurem realizar os objetivos de aumento de produtividade e da competitividade do sistema produtivo, de melhoria de distribuição de renda e de conservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural. (p. 26, 2001)

Assim como em Bonito, outros pólos no Estado mereceriam atenção semelhante e até mais intensa, uma vez que se encontram em estágio organizacional mais rudimentar e em cenário bem mais complexo, como é o caso da região do Pantanal, que compreende uma extensão territorial bem maior e de difícil acesso.

4-Considerações Finais

Cada lugar apresenta um determinado arranjo institucional que espelha determinada sociedade e que impacta diretamente a economia desta sociedade positiva ou negativamente. Um ambiente rico em cultura associativa e em diversidade institucional é propício às trocas econômicas, as transformações, inovações e desenvolvimento. A questão estratégica referente às instituições consiste em que a própria existência delas significa maior segurança para realização de novos investimentos e conseqüentemente maior acumulação de capital.

Por isso a insistência na reforma dos arranjos institucionais e nas trocas de informações através das redes de conhecimento. Estas duas diretrizes estão entre as principais estratégias das políticas para o desenvolvimento local do turismo. Os atores locais, as especificidades positivas da região e suas instituições formam um ambiente propício para atrair mais investidores interessados em aumentar suas capacidades de poupança e, conseqüentemente, o crescimento econômico do local, resultando no fortalecimento do próprio Programa Nacional de Regionalização do Turismo e conseqüentemente, na competitividade do produto turístico brasileiro.

Ou seja, o Governo Federal elabora o Programa e tenta implantá-lo de cima para baixo, porém as bases não estão preparadas para recebê-lo, nem tão pouco para mantê-lo funcionando. Nem mesmo as Prefeituras estavam aptas para trabalhar em conjunto com a sociedade organizada, não tinham estrutura nem pessoal capacitado para continuar com as ações. Apesar das inúmeras oficinas promovidas pelo antigo Ministério do Esporte e Turismo chamadas “Oficinas de Capacitação de Multiplicadores do PNMT”, a alternância política que não consegue manter os capacitados e o despreparo do *trade* para o trabalho coletivo resultaram no fracasso do programa em muitos destinos turísticos. Entretanto, o programa foi o responsável por ampliar consideravelmente o leque de pessoas envolvidas com a causa do turismo e promover maior popularização do setor. A própria academia passou a investir na criação de inúmeros cursos de turismo de nível superior e técnico.

Mesmo assim, os Estados tiveram e ainda têm dificuldades (falta mão de obra especializada, as políticas estaduais de turismo não existem ou não são bem definidas, e os



municípios são desarticulados) para se enquadrarem nas regras impostas pelas fontes de financiamento internacionais.

É inegável que muito ainda precisa ser feito, principalmente quando se convive com entraves em assuntos estratégicos (apagão aéreo, violência no trânsito, assassinatos de turistas estrangeiros) que impedem o desenvolvimento da atividade em sua potência total.

Contudo, já se passaram treze anos desde a criação do Ministério do Turismo e o país ainda enfrenta graves problemas logísticos e sociais que repercutem em todas as regiões brasileiras, em maior ou menor grau, e que impedem o alcance das metas estabelecidas.

Em Mato Grosso do Sul, por exemplo, a ausência de uma política de turismo com diretrizes claras reflete na concorrência inter-regional por recursos federais escassos, causando conflitos entre as regiões turísticas do Estado. Em razão disso, há comprometimento do crescimento da atividade a médio e longo prazo, refletindo desfavoravelmente ao desenvolvimento socioeconômico do Estado.

Da forma como está se conduzindo o desenvolvimento turístico no estado de MS, não parece ser possível desencadear um processo transformador capaz de levar a períodos de crescimento, pois não se tem notícia de que todas as regiões possuam planejamentos conjuntos, e nem mesmo planos individuais (por município pólo), muito menos acompanhamento estatístico sobre o desenvolvimento do setor ao longo dos anos, o que se verifica são apenas planos de ação.

Contudo, espera-se que, a partir da nova fase do Programa Nacional de Regionalização do Turismo, cuja ênfase voltou-se à produção de dados nos municípios e regiões, possa servir de estímulo para os estados e municípios direcionarem suas ações de gestão pública do turismo no sentido de produzir indicadores e, assim, tomar melhores decisões quanto à elaboração de programas e projetos para as regiões turísticas do estado. Neste sentido, A Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul apresentou, no dia 20 de maio de 2013, no primeiro encontro de gestores públicos municipais do turismo, uma metodologia de classificação dos municípios turísticos a partir de indicadores. O governo do estado está fazendo um primeiro esforço no sentido de criar uma rede de dados com o apoio dos gestores municipais. Em caso de aderência dos municípios à esta iniciativa, é possível que se tenha em pouco tempo, condições de traçar a política estadual de turismo de maneira abrangente e eficiente.

Revisão Bibliográfica

BARQUERO, Antonio Vásquez. Desenvolvimento Endógeno em tempos de Globalização. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BENI, Mário Carlos. Política e Planejamento de Turismo no Brasil. São Paulo: Aleph, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas – 2003/2007. Brasília: MT, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – roteiros do Brasil. Brasília: MT, 2004.

BRASIL. Oficina de Planejamento do PNMT/1998. Programa Nacional de Municipalização do turismo. Brasília: [s.n.], 1998.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Brasília: Introdução à Regionalização do Turismo. Brasília, 2007.



COBOS, Valdir José. PAIXÃO, Dário Luiz Dias. SILVEIRA, Carlos Eduardo. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade CIÊNCIA & OPINIÃO. Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006

COREDES. Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Grande Dourados. Dourados, 2001.

LAGE, Beatriz Helena Gelas. MILONE, Paulo Cesar. **Economia do Turismo**. São Paulo: Atlas, 2009.

LAGE, Beatriz Helena Gelas. MILONE, Paulo Cesar. **Turismo: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDEIROS, Vinícius. Banco Central apresenta dados sobre o turismo brasileiro. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: fev./2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Introdução ao Turismo. São Paulo: Roca, 2001.

RICHARDSON, Harry. Economia Regional: Teoria da Localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional. 2ª ED. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

STRINGHINI, Adriano Candido. Turismo: Anotações Jurídicas in Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro, 2006.

STILPEN, Paulo Cesar. Utilização de Estatísticas e de Cenários como Instrumentos Necessários ao planejamento e à Gestão do Turismo. Observatório de Inovação do Turismo. Revista EBAPE/FGV; Ministério do Turismo, 2007.

UNICAMP. Estudo de competitividade do turismo brasileiro. In: Revista Veja. Ano 40. no. 18. Rio de Janeiro: Ed. Abril, 2007, p.35.

Sites pesquisados:

www.bonito-ms.com.br, acessado em 30/05/2013

www.turismo.gov.br, acessado em 30/05/2013

<http://www.jornaldeturismo.tur.br/noticias/governo/51413-mtur-retoma-programa-de-regionalizacao-do-turismo>, acessado em 30/05/2013.